

7.10.2020

EOAK/2970/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola

PASSIHAKEMUKSEN VASTAANOTTAMINEN LÄHETYSTÖSSÄ

1 KANTELU

Arvostelitte sitä, että Suomen edustustoissa ei koronapandemian aikana oteta vastaan passihakemuksia. Yrititte turhaan jättää hakemuksen Suomen Varsovan suurlähetystöön. Kirjoititte, että ette löydä laissa kohtaa, jonka perusteella hakemuksen voisi jättää ottamatta vastaan. Kanteluun liittämänne kirjeenvaihdon perusteella passihakemuksia ei poikkeusolojen aikana käsitellä muissakaan Suomen edustustoissa.

2 SELVITYS

Kantelunne johdosta hankittiin ulkoministeriön selvitys. Saadussa selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. COVID-pandemian aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi Suomen edustustojen asiakaspalveluiden tavanomainen aukipitäminen ei ole ollut mahdollista. Suomen edustustoissa poikkeusolojen aikana ensisijaista on ollut asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuuden takaaminen. Se ei pääsääntöisesti ole ollut mahdollista ilman uusia teknisiä turvallisuusratkaisuja ja ajanvarauksen käyttöönottoa. Edustustoissa on annettu pääsääntöisesti julkisen hallinnon palveluja kuten esimerkiksi passi- ja notaaripalveluja kiireellisissä asioissa ajanvarauksella. Suomen edustustojen palveluja on COVID-pandemian aiheuttaman poikkeusolojen johdosta ollut välttämätöntä kohdentaa kiireellisiin ulkomailla olevien suomalaisten kotiuttamista ja avustamista koskeviin avustustehtäviin.

Konsulipalvelulain (498/1999) 8 §:n mukaan konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoministeriölle. Ulkoministeriö neuvoo, ohjaaja avustaa tarpeen mukaan edustustoa konsulipalvelun antamisessa. Edustuston päällikkö valvoo edustuston konsulipalvelujen hoitamista ja vastaa niiden antamisesta.

Ulkoministeriö on poikkeusolojen julistamisen jälkeen 18.3.2020 antanut ohjeen passihakemusten vastaanottamisesta. Ohjeen mukaan edustustot voisivat myöntää ainoastaan hätäpasseja ja väliaikaisia passeja hätätilanteissa sekä muille EU:n kansalaisille EU ETD:tä (Emergency Travel Document).

Tämä oli varautumistoimenpide siksi, että edustustot voivat keskittyä Suomeen palaavien matkailijoiden palautuksissa avustamiseen. Koska osassa edustustoja tilanne oli edelleen lähes normaali eikä asiakaspalvelu ollut ruuhkautunut kotiuttamisapua tarvitsevista suomalaisista, näiltä tuli kyselyjä myös muiden passien myöntämisestä. Tämän johdosta annettiin vielä samana päivänä 18.3.2020 saman sisältöinen ohje, johon kuitenkin lisättiin toteamus, että jos edustusto haluaa jatkaa muidenkin passien myöntämistä, tulee tästä sopia Helsingin UM passiasioiden kanssa.

Kysymyksessä on ollut sisäinen ohje edustoille, jotta ne voivat kriittisimpänä hetkenä keskittyä Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten kotiuttamisissa auttamiseen ja tiedusteluihin vastaamiseen. On syytä todeta, että 18.3. matkailijoita oli arviolta 50.000 eri matkakohteissa ja heidän tiedusteluitaan sekä edustustoille että UM:n päivystyskeskukselle tuli tuhansittain viikkotasolla. Sähköpostiviestissä on erheellisesti todettu, että kyseessä olisi päätös. Näin ei ole, päätöstä ei ole tehty vaan kyse oli ohjeesta, jolla ei ole oikeusvaikutusta.

Ulkoministeriö on 20.3.2020 muuttanut edellä kerrottua ohjeistusta ja antanut edustustoille harkintavallan siitä, miten kukin edustusto voi hoitaa asiakaspalvelunsa COVID-pandemian aikana. Tämä ohje on tarkoitettu edustustojen kaikkia konsulipalveluja mukaan lukien passihakemusten vastaanottoa. Koska olosuhteet COVID-pandemian aikana vaihtelevat eri maissa, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että kukin yksittäinen edustusto päättää asiakaspalvelunsa hoitamisesta mukaan lukien passihakemusten vastaanotosta. Ulkoministeriö on vielä 18.5.2020 antanut edustustoille ohjeistuksen edustustojen asiakaspalvelun hoitamisesta ja kehottanut avaamaan asiakaspalvelua mahdollisuuksien mukaan. Myös tämä ohjeistus on tarkoitettu käsittämään kaikki suomalaisille edustuston asiakaspalvelussa annettavat konsulipalvelut mukaan lukien passihakemusten vastaanotto.

Ulkoministeriöllä on työnantajana työsuojelulainsäädännön mukainen työsuojeluvuoro henkilöstöään kohtaan sekä Suomessa että ulkomailla ja sillä on velvollisuus tunnistaa työstä ja työolosuhteista aiheutuvat riskit työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle. Tämä korostuu erityisesti asiakaspalvelutehtävissä, jossa pitää ottaa huomioon lähi-kontaktien määrä ja kesto, edustustojen vaihteleva asiakaspalvelutilojen koko sekä mahdollisuus ajanvaraukseen.

Ministeriö on pyytänyt kantelun johdosta selvitystä Varsovan Suomen suurlähetystöltä. Edustuston antamassa vastauksessa todetaan, että edustustolla oli se käsitys, että ulkoministeriön 18.3.2020 antama ohjeistus oli edelleen voimassa ja että tavallisten passihakemusten vastaanottaminen oli kielletty. Edustusto on katsonut toimineensa ministeriön konsulipalveluilta saadun ohjeistuksen mukaan, eikä passihakemuksen käsittelyyn ole edustustossa sen vuoksi ryhdytty. Sen sijaan kantelijalle on tarjottu mahdollisuutta henkilökorttihakemuksen jättämiselle, mikä onkin tapahtunut 29.4.2020.

Edustustolta saadun selvityksen johdosta on ollut mahdollista, että ulkoministeriön 20.3.2020 ja 18.5.2020 edustustoille KPA-01 eli konsulipalvelujen johdon sähköpostiosoitteesta lähettämät ohjeet edustustoille olisivat jääneet huomiotta tai ohjeista olisi voinut saada väärinkäsityksen, että passihakemusten vastaanotto-ohjeistusta 18.3.2020 ei olisi peruttu. 18.3.2020 lähetetyt sähköpostiohjeet oli lähetetty normaalista ulkoministeriön passiasioita ohjaavasta sähköpostiosoitteesta UM Passiasiat, johon edustustoissa passiasioita hoitavat ovat normaalitilanteessakin yhteydessä ja josta lähetetään nimenomaan matkustusasiakirjoihin liittyvää ohjeistusta. Jakelu eli edustustojen sähköpostiosoitteet oli kaikkien kolmen viestin osalta kuitenkin sama.

Konsulipalvelujen johto ohjeisti 20.3.2020 edustustojen asiakaspalvelua laajemmin kuin vain matkustusasiakirjojen osalta erityisesti suomalaiset huomioiden. Tasavallan presidentti oli 18.3.2020 päivätyssä mutta 19.3.2020 käytännössä saadussa kirjeessään edustustojen päälliköille todennut, että maailmalla olevien suomalaisten asioita on kyettävä hoitamaan. Tämä huomioitiin myös ao. 20.3.2020 sähköpostiohjeessa. Konsulipalvelut viittasi 18.5.2020 lähetetyssä viestissä 20.3.2020 lähetettyyn viestiin ja kehotti edustustoja aukaisemaan asiakaspalveluaan suomalaisten suhteen edustuston omin harkinnoin, koska edustusto tuntee parhaiten asemamaan tilanteen. Konsulipalvelut voi ohjeistaa osaltaan vain konsulipalveluja koskevaa asiakaspalvelua, ei koko edustuston asiakaspalvelua.

Ulkoministeriö tulee jatkossakin COVID-pandemian aikana seuramaan ja antamaan yleistä ohjausta edustustojen asiakaspalveluun liittyvissä kysymyksissä ja tarvittaessa kiinnittämään huomiota mahdollisiin asiakaspalvelussa ilmeneviin ongelmiin. Ulkoministeriö kiinnittää tarkempaa huomiota edustustojen kiireellisen, poikkeustilanteita koskevien ohjeistuksien selkeyteen ja yksiselitteisyyteen.

3 VASTAUS

Olen tutkinut asianne, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kuten saadusta selvityksestä tarkemmin käy ilmi, konsulipalvelulain (498/1999) 8 §:n mukaan konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoministeriölle. Ulkoministeriö ohjeisti edustustoja 18.3.2020 poikkeusolojen julistamisen jälkeen myöntämään ainoastaan hätäpasseja ja väliaikaisia passeja. Ulkoministeriö muutti myöhemmin edellä mainittua oheistusta ja antoi edustustoille harkintavallan siitä, miten kukin edustusto hoitaa asiakaspalvelunsa COVID-pandemian aikana. Tämä ohje oli tarkoitettu edustustojen kaikkia konsulipalveluja mukaan lukien nyt kyseessä oleva passihakemusten vastaanotto.

Saadun selvityksen valossa näyttää siltä, että Varsovan suurlähetystö oli tulkinnut saatuja ohjeita virheellisesti ja luullut, että tavallisten passihakemusten vastaanottaminen olisi kiellettyä. Se, että edustusto ei ottanut vastaan Teidän hakemustanne näyttäisi saadun selvityksen

tietojen perusteella ainakin osittain johtuneen tästä virheellisestä käsityksestä.

Suurlähetystö tarjosi Teille myöhemmin mahdollisuutta jättää henkilökorttihakemus. Jätitte selvityksen mukaan hakemuksen 29.4.2020.

Pidän sinänsä hyvänä, että ulkoministeriö ohjaa edustustojen toimintaa siten, että poikkeusolojen aikana konsulipalveluja voidaan tarjota sekä henkilökunnalle että asiakkaille turvallisella tavalla.

Kiinnitän lopuksi yleisesti ulkoministeriön huomiota siihen, perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomen edustustojen tulee tästä syystä myös koronavirusepidemian aikana järjestää toimintansa siten, että ne pystyvät hoitamaan niille ulkoasiainhallintolain 12 §:ssä mainitut tehtävät, joihin kuuluu esimerkiksi passihakemusten vastaanottaminen.

Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen tästä vastauksesta tiedoksi myös ulkoministeriölle.